

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **4**

**APRILE 2011 - ANNO XX**

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003  
(conv. in legge 27/02/2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma  
ISSN 1828-4698

---

EDIZIONI  
TELLUS

## Il paesaggio agrario tra Convenzione europea del paesaggio, Codice Urbani e normativa agraristica (\*)

di NICOLETTA FERRUCCI

Le riflessioni sulla dinamicità del paesaggio e sul carattere composito che lo connota, *leit motiv* della letteratura multidisciplinare sul tema, acquistano corpo e spessore ed una consistenza più accentuata e tangibile nel segno della veridicità con riferimento al paesaggio agrario, inteso nella accezione coniata da Emilio Sereni, in un saggio che rappresenta la pietra miliare degli studi inerenti la materia (1), come quella forma che l'uomo nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale.

Il carattere composito del paesaggio agrario si dispiega in tutta la sua essenza alla luce della considerazione che esso appare sì prevalentemente plasmato dalla mano dell'agricoltore, ma si rivela al contempo tessuto attraverso una fitta trama di elementi che assumono un rilievo significativo sotto il profilo ambientale, storico, culturale, architettonico: il pensiero va da un lato ad elementi naturalistici di particolare pregio che costituiscono una sorta di sue invariabili strutturali, dall'altro lato alle multiformi tracce di cultura lapidea, dalle dimore nobiliari di campagna, le ville, alle diverse tipologie di architettura rurale, dai ponticelli ai muretti a secco che delimitano i confini o i terrazzamenti, agli edifici destinati all'esercizio dell'attività agricola, o ad abitazione dell'agricoltore e della sua famiglia (2).

In questo senso il paesaggio agrario letto con gli occhiali del giurista sembra assumere le sembianze di una sorta di icona di quella visione per così dire pan culturale del paesaggio che ha trovato la sua espressione più significativa nella Convenzione europea del paesaggio e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, c.d. Codice Urbani, dove sotto il crisma della natura in senso lato culturale si vengono ad intrecciare valori estetici, ambientali e culturali nel senso più tradizionale del termine.

La concezione del paesaggio come bene culturale, testimonianza avente valore di civiltà, risultato di una sinergia tra l'evoluzione naturale e l'impronta dell'uomo, segna attraverso la Convenzione ed il Codice Urbani, passando per il testo unico del 1999, l'emancipazione, formale e

sostanziale, della relativa nozione da quella di ambiente, anche se a tutt'oggi, l'utilizzo poco accorto ed ambiguo della terminologia si traduce in pericolose quanto fuorvianti interpretazioni semantiche fino al limite estremo di considerare il termine paesaggio e quello di ambiente come sinonimi, talvolta agevolmente sostituibili con il termine territorio.

La lettura del dettato legislativo del Codice Urbani, fin dalla sua prima versione del 2004, prospetta anche sul piano formale, una singolare inversione di ruoli tra il concetto di paesaggio e quello di ambiente, rispetto alla precedente legislazione paesaggistico-ambientale, con particolare riferimento alla l. 8 agosto 1985, n. 431, comunemente nota come legge Galasso, dove il concetto di paesaggio sfumava in quello di ambiente. Mentre infatti la legge Galasso comprendeva sotto l'egida della categoria beni ambientali anche beni di chiara rilevanza paesaggistica, nel Codice Urbani sono invece i beni ambientali ad essere inseriti all'interno della trilogia di beni paesaggistici, insieme ai beni soggetti a vincolo in quanto dotati dei caratteri di bellezza naturale, di cui alla legge n. 1497 del 1939, ed alle tipologie di beni che il piano paesaggistico, redatto a quattro mani dallo Stato e dalle Regioni, è legittimato ad assoggettare ad un particolare regime di utilizzazione.

A mio avviso, dunque, il termine ambiente può agevolmente riferirsi al complesso delle risorse naturali non facilmente riproducibili attorno alla cui conservazione convergono una serie di interessi, *in primis* il diritto alla salute, che invocano politiche legislative *ad hoc*, tendenzialmente differenziate da quelle mirate alla tutela e valorizzazione degli interessi paesaggistici (3).

Il territorio, a sua volta, può esser considerato una sorta di contenitore di risorse ambientali, oltre che paesaggistiche, terminale necessario di gran parte delle attività umane (4), che può colorarsi di un paesaggio diverso in funzione dello scorrere del tempo e del mutare degli interessi socio economici nonché delle scelte di politica legislativa che su di esso convergono.

La dinamicità che connota il paesaggio agrario è legata alla natura della sua matrice prima, l'agricoltura, che, come

(\*) Lo scritto riproduce, con l'aggiunta delle note, il testo della relazione tenuta dall'Autrice al Convegno su *La Convenzione europea del paesaggio nel decennale della sua approvazione*, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, 12 ottobre 2010.

(1) Cfr. E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma - Bari, tredicesima ristampa, 2006, 29.

(2) Mi permetto di rinviare sul punto a N. FERRUCCI, *Riflessioni di un giurista sul paesaggio agrario*, in questa Riv., 2007, 451.

(3) Ho già in precedenza espresso questa mia lettura del dato normativo in N. FERRUCCI, *Il bene forestale come bene ambientale e paesaggistico*, in A. CROSETTI - N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, 2008, 562.

(4) Definisce in tali termini il territorio, A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, nuova edizione riveduta e ampliata, Roma - Bari, 2002.

ci insegna Franco Scaramuzzi, rende i paesaggi in cui si svolge realtà vive e dinamiche, mai nate per essere conservate nel tempo (5). Nel corso della storia i paesaggi agrari hanno subito continui mutamenti anche radicali – e l'iconografia che ha segnato il rapporto tra città e campagna, e le preziose letture dei cabrei, testimoniano la veridicità di queste affermazioni – metamorfosi attribuite non solo al buon gusto degli agricoltori, ma anche alle loro necessità vitali di rispettare precise esigenze tecnico economiche del momento, e rispondenti alla evoluzione dei rapporti giuridici che il diritto agrario ha costruito nella costante ricerca di una sorta di conciliazione degli interessi del lavoro e della proprietà, e più in generale alle scelte di politica legislativa che nel tempo hanno orientato l'attività agricola. Proprio riflettendo su quest'ultima osservazione si può forse cogliere, attraverso un'indagine diacronica sulle metamorfosi del paesaggio italiano, una peculiarità del paesaggio agrario inerente al suo rapporto con il diritto: tendenzialmente il diritto non plasma la realtà, ma si limita a tradurre sul piano giuridico il divenire della sua essenza e ad apprestare gli strumenti della sua tutela. Il diritto agrario, in particolare alcuni specifici suoi istituti, si è invece riflesso nella realtà del paesaggio agrario e ne ha condizionato incisivamente la conformazione: basti pensare al processo di privatizzazione della terra che ha progressivamente condannato all'oblio le variegate forme di gestione collettiva dei beni agro-silvo-pastorali, ed ha comportato l'introduzione dei sistemi di recinzione. Ma il pensiero va anche alla parcellizzazione, alla frammentazione del territorio rurale a seguito della destrutturazione del latifondo legata alle leggi di riforma fondiaria, e all'avvio della politica di favore per la costituzione e potenziamento della piccola proprietà coltivatrice, di cui la prelazione agraria rappresenta un elemento a tutt'oggi dotato di straordinaria vitalità. Lungo questa stessa linea si pone anche la messa a coltura delle terre recuperate attraverso l'applicazione della normativa sulla bonifica integrale e quella montana, che ha dato un nuovo volto al paesaggio agrario in alcune parti del nostro territorio. Innegabile, infine, l'incidenza della mezzadria e della tempistica della sua diffusione sulla conformazione delle diverse tipologie di paesaggio agrario, in particolare in Toscana, mirabilmente tratteggiata da Emilio Sereni (6); e ulteriormente testimoniata da quel suggestivo ripercorrere con Renato Stopani, le fasi del processo evolutivo delle modalità insediative nella campagna toscana, legato alla corrispondente evoluzione del sistema podereale, dal podere fattoria alla cascina, che ha segnato il passaggio dalle modeste «case da lavoratore», tipiche dell'età medievale, alle torrette dimore in muratura del cinquecento, nucleo centrale di edifici a tipologia seriale, aperte cioè alla possibilità di aggiungere altri elementi, e, infine, alle monumentali case coloniche espressione dell'architettura della fine del settecento (7).

E se spostiamo l'indagine diacronica a tempi più recenti risulta innegabile l'incidenza sulla morfologia del paesaggio agrario, della politica protezionistica di matrice comunitaria che si è riflessa nella legislazione nazionale, mirata ad assicurare un reddito ragionevole agli agricoltori attraverso il sostegno dei prezzi per alcuni prodotti agricoli, con maggiore attenzione alle grandi *commodities*: gli indirizzi della PAC hanno orientato le scelte colturali degli agricoltori, che

hanno colorato il paesaggio agrario di una monotona uniformità cromatica (8). In seguito, la necessità di fronteggiare fenomeni quali la globalizzazione del mercato e la industrializzazione della produzione alimentare da un lato, e, d'altro lato, l'inversione di rotta che a partire dalla fine degli anni Ottanta ha caratterizzato la politica agricola comune nella direzione del rafforzamento del legame tra agricoltura e territorio, hanno prodotto effetti innegabilmente positivi sul paesaggio. La nuova PAC ha indotto gli agricoltori a privilegiare forme di produzione agricola di tipo tradizionale, legate alla identità del territorio, valorizzate da quella singolare operazione di *marketing* economico e culturale rappresentata dalle c.d. strade, dell'olio, del vino, dei sapori e dei saperi (9).

In questa direzione, l'agricoltore riacquista a pieno titolo la sua tradizionale funzione di custode attivo del paesaggio, un ruolo che il legislatore comunitario e quello nazionale mirano a recuperare e ad incentivare.

Innegabile l'azione fortemente sinergica che in questa direzione ha giocato quella sorta di rivoluzione copernicana che ha marcato la svolta del legislatore comunitario e nazionale, nella concezione giuridica dell'imprenditore agricolo: un soggetto che si è spogliato del suo tradizionale abito di mero produttore di beni per proiettarsi in una prospettiva che lo vede erogatore di servizi, in sinergia con altre iniziative imprenditoriali e culturali che si collocano all'interno delle aree rurali, nell'ottica della multifunzionalità dell'agricoltura.

In questa direzione si muovono le più recenti tendenze legislative nazionali in materia di agriturismo, laddove disegnano il fenomeno con le sembianze di un singolare Giano bifronte, che ci offre da un lato il volto di una attività strettamente incardinata, nelle maglie della struttura dell'impresa agricola, dall'altro il volto di una attività che tende a proporsi come veicolo privilegiato che conduce alla conoscenza del territorio, e dunque anche alla valorizzazione del paesaggio che lo connota, inteso proprio in quella visione pan culturale coniata dal Codice Urbani. La funzione paesaggistica dell'agriturismo emerge in maniera dirompente nelle disposizioni della l. 20 febbraio 2006, n. 96 «Disciplina dell'agriturismo», che ampliano la gamma di attività riconducibili all'alveo dell'agriturismo, estendendole all'organizzazione di attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo, dichiaratamente finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale, e legittimano l'imprenditore agrituristico ad organizzare queste nuove attività, ed anche alcune tra quelle più tradizionali, come la mescita del vino, all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa. Ma sullo stesso piano si pongono le indicazioni relative alla gamma di prodotti che possono essere offerti dall'imprenditore agrituristico all'ospite, non più limitata a quelli della sua azienda, bensì estesa ai prodotti di aziende agricole della zona con preferenza per i prodotti tipici e caratterizzati dai marchi DOP, IGP, IGT, DOC, DOCG o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agro-alimentari tradizionali. Attraverso le tessiture del dettato normativo della legge che attualmente lo disciplina l'agriturismo assurge a strumento di tutela paesaggistica anche sotto il profilo della sua funzionalità al recupero del patrimonio edilizio rurale, da utilizzare a fini

(5) Cfr. F. SCARAMUZZI, *Pianificare l'agricoltura per tutelare il paesaggio*, relazione tenuta in occasione del saluto alle matricole, Viterbo, 25 ottobre 2005.

(6) V. E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, cit., 293.

(7) V. R. STOPANI, *La casa colonica toscana*, Firenze, 2006.

(8) In ordine all'incidenza della politica comunitaria sulla morfologia del paesaggio agrario, v. E. ROOK BASILE, *Paesaggio, agricoltura e territo-*

*rio. Profili privatistici*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010, 120.

(9) Sull'argomento v. il pregevole saggio di G. STRAMBI, *Le strade del vino, dell'olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 234.

ricettivi, nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e architettoniche nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi. Trasformazione degli edifici rurali, dunque, allo scopo di renderli funzionali all'esercizio dell'impresa agricola, ma nel rispetto delle caratteristiche paesaggistiche del luogo, consentendo così di consolidare la forma originaria dell'edificio. Siamo innegabilmente in presenza di una emblematica ipotesi di quella trasformazione conservativa, che gli studiosi del paesaggio delineano come mirata a condurre una strategia di riorganizzazione delle funzioni diverse dalle originarie che permetta di consolidare le forme originarie, in quelle realtà, come appunto il paesaggio agricolo, coinvolte direttamente nella dinamica territoriale, dove tentare di mantenere le stesse funzioni originarie e cercare di ristabilirle ove siano già perse, significherebbe entrare in un contrasto insanabile con le forze dinamiche che tendono alla trasformazione del territorio, e quindi al degrado e alla perdita della struttura stessa che si deve mantenere.

Un'ipotesi altrettanto pregnante e significativa di trasformazione conservativa della componente edilizia del paesaggio agricolo, incentivata dal legislatore, si riscontra in relazione all'unica legge di portata generale univocamente e specificamente dedicata all'architettura rurale, la l. 24 dicembre 2003, n. 378 «Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale», mirata a salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo, che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale.

Nel provvedimento emerge a chiari termini la sensibilità del legislatore teso nello sforzo di conciliare le due anime che connotano questi peculiari segni del paesaggio agrario, l'anima paesaggistica, nella moderna accezione di bene culturale, e l'anima della funzionalità economica, che dialogano all'interno del dettato normativo, nel senso che le regole dell'una si piegano in funzione delle esigenze dell'altra. Si delinea così una sorta di curiosa ambivalenza delle scelte operate dal legislatore: da un lato, attraverso specifici strumenti di incentivazione finanziaria, si favorisce la conservazione della originaria destinazione d'uso degli insediamenti, degli edifici o dei fabbricati rurali, alla tutela delle aree circostanti, dei tipi e metodi di coltivazione tradizionali, e dell'insediamento di attività compatibili con le tradizioni culturali tipiche; dall'altro lato i programmi regionali e provinciali, sono chiamati a definire gli interventi necessari per la conservazione degli elementi tradizionali e delle caratteristiche storiche, architettoniche e ambientali degli insediamenti agricoli, degli edifici o dei fabbricati rurali tradizionali, al fine di assicurarne il risanamento conservativo ed il recupero funzionale, compatibilmente con le esigenze di ristrutturazione tecnologica delle aziende agricole regionali e provinciali.

Se divagando nel labirintico intreccio di norme che il legislatore agrario ha prodotto negli ultimi anni, è agevole reperire tracce del suo interesse verso la tutela e la valorizzazione del paesaggio agrario, un'attenzione decisamente minore si riscontra nei confronti di tali tematiche all'interno di quella che dovrebbe essere la sede ideale della relativa trattazione, nell'ambito cioè della disciplina paesaggistica contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nel Codice Urbani la specificità del paesaggio agrario viene tendenzialmente ignorata e si dissolve nella sostanziale omologazione al paesaggio urbano: ciò in palese dissonanza con i principi dettati dalla Convenzione europea del paesaggio – peraltro formalmente ratificata dal legislatore italiano con la l. 9 gennaio 2006, n. 14.

Dalle linee di politica legislativa tracciate dalla Convenzione europea del paesaggio emergono una serie di riferimenti normativi che potenzialmente sono in grado di coglie-

re la specificità del paesaggio agrario.

L'indicazione che la Convenzione dà agli Stati membri di adottare misure di protezione del paesaggio differenziate in funzione delle peculiari caratteristiche di ogni singola tipologia di paesaggio può essere letta come un invito a varare specifiche misure di tutela del paesaggio agrario, conformate alle sue peculiarità.

Nello stesso tempo l'attenzione che la Convenzione riserva alla garanzia dello sviluppo socio-economico dei territori oggetto di tutela paesaggistica ben si attaglia alle specifiche esigenze che connotano il paesaggio agrario, di non pregiudicare attraverso gli interventi sul paesaggio l'esercizio dell'attività agricola.

Nello spirito della Convenzione, infine, i principi di azione della politica del paesaggio, costituiti dalla salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi, non devono essere attuati in una forma che sfoci in una assoluta immutabilità del paesaggio, bensì tenendo conto di cambiamenti che quest'ultimo subisce di continuo: essa dunque appare indirizzata verso forme di tutela dinamiche del paesaggio, agevolmente conformate alla tutela del paesaggio agrario.

Spigolando tra le norme del Codice Urbani si rinvencono solo sporadiche disposizioni specificamente dettate in relazione al paesaggio agrario e agli elementi che lo connotano.

Nell'ambito della trilogia delle categorie di beni paesaggistici soggetti al regime vincolistico, il Codice include espressamente alcune tipologie di beni o di aree che tipicamente compongono un paesaggio agrario: il pensiero va in particolare all'art. 136 del Codice Urbani, nella versione novellata dal d.lgs. n. 63 del 2008, che include gli alberi monumentali, fino a quel momento ignorati dal legislatore nazionale, tra i beni che possono formare oggetto di un provvedimento amministrativo impositivo del vincolo paesaggistico, e come tali, assoggettati alle relative prescrizioni.

Rileva a tal fine anche l'art. 142, comma 1, del Codice Urbani, sia alla lett. g), che sulla scia dei suoi precedenti, include espressamente tra le aree tutelate per legge, assoggettate dunque *ex lege* a vincolo paesaggistico, i territori coperti da boschi e foreste, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57»; sia alla lett. f), i parchi e le riserve nazionali o regionali, e i territori di protezione esterna dei parchi; sia, infine, alla lett. b) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici.

All'art. 149 il Codice Urbani ripropone pedissequamente una sorta di via di fuga dalla soggezione al regime autorizzatorio di carattere generale, concessa specificamente all'esercizio dell'agricoltura già dai suoi precedenti, attraverso l'esenzione dalla preventiva richiesta di autorizzazione, degli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio. Il Codice conferma poi la possibilità di eseguire nei boschi e nelle foreste, senza preventiva autorizzazione, attività quali il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, purché previste ed autorizzate in base alla normativa vigente in materia.

L'analisi della disciplina del piano paesaggistico, eletto dal legislatore a strumento prioritario della tutela del paesaggio non sembra recare conforto allo smarrimento dell'agrarista. Con una formulazione generica quanto ambigua, il Codice Urbani, all'art. 135, si limita infatti a sollecitare lo Stato e le Regioni nella redazione dei piani paesaggi-

stici, a porre particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole, accanto alla tutela dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco, laddove vengono individuate le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito.

Solo attraverso una interpretazione attenta della articolata e complessa disciplina del piano paesaggistico disegnata dal Codice, condotta seguendo il filo di Arianna della tutela del paesaggio agrario, è possibile focalizzare alcune aperture verso la considerazione della specificità di quest'ultimo. Il piano anzitutto potrebbe individuare all'interno del territorio regionale, e assoggettare a specifiche prescrizioni d'uso *ex artt.* 134, comma 1, lett. c), e 143, comma 1, lett. d), immobili ed aree agricole; lo stesso piano potrebbe inoltre sottoporre le aree agricole a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione come «ulteriori contesti» diversi da quelli indicati dall'art. 134, che può, *ex art.* 143, comma 1, lett. e), individuare sul territorio regionale; mentre qualora l'area agricola si presenti compromessa o degradata potrebbe formare oggetto, nelle previsioni del piano, di interventi di recupero e di altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela, alla luce dell'art. 143, comma 1, lett. g). L'art. 143 del Codice, al comma 4, lett. a), attribuisce infine al piano paesaggistico il potere di individuare per le aree soggette a tutela non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti come immobili ed aree di notevole interesse pubblico, *ex art.* 136 dello stesso Codice, e per le aree gravemente compromesse o degradate, un regime autorizzatorio semplificato in ordine agli interventi da eseguire sulle stesse, la cui attivazione è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico. È evidente che questa potenziale apertura verso le peculiarità del paesaggio agrario insita nella disciplina codicistica del piano paesaggistico, potrà trovare adeguata concretizzazione solo attraverso precise opzioni seguite in sede di copianificazione Stato-Regioni: attraverso un meccanismo, dunque, al quale, nel disegno del Codice, è assolutamente estraneo il profilo partecipativo.

La mancata attuazione del modello partecipativo è il *leit motiv* negativo di tutti i diversi momenti in cui, nel tessuto normativo del Codice, si articola la disciplina del paesaggio.

La stessa definizione di paesaggio coniata dal provvedimento se pure evoca quella plasmata dalla Convenzione, appare priva di quel tratto caratterizzante che informa di sé la corrispondente definizione della Convenzione, cioè il riferimento alla percezione del paesaggio ad opera di chi vive al suo interno. Mentre dunque la Convenzione accoglie del paesaggio una concezione basata sulla cultura diffusa, quella del Codice appare una concezione formulata dagli addetti ai lavori, basata su una lettura scientifica dello stesso.

Anche l'individuazione dei beni paesaggistici sembra nel Codice calata dall'alto: addirittura le modifiche apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, all'art. 138, che detta norme sul procedimento di individuazione dei beni e delle aree da sottoporre a dichiarazione di notevole interesse pubblico, hanno eliminato quel riferimento specifico alla percezione

da parte delle popolazioni che era invece espressamente indicato nella precedente versione della disposizione.

La mancata considerazione del profilo partecipativo nel tessuto del Codice Urbani rivela una scarsa sintonia con le più recenti tendenze legislative nazionali e regionali, che ispirate alla esperienza statunitense della *regulatory negotiation*, tendono a valorizzare la partecipazione dei cittadini alla elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali, contribuendo così a far aumentare la percezione che il legislatore dovrà avere delle complesse sfaccettature della realtà da regolare. Ne è emblematico esempio la legge regionale toscana n. 69 del 2007, specificamente dedicata alla «promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali» (10).

Ma, cosa ancor più grave, proprio nella pressoché totale assenza del profilo partecipativo si sostanzia la profonda dissonanza del Codice rispetto alla Convenzione europea del paesaggio che, viceversa, ha eletto la partecipazione delle popolazioni a *fil rouge* che, come ho sopra ricordato, deve accompagnare l'identificazione e la gestione del paesaggio, nella sua triplice declinazione nella tutela, valorizzazione, e recupero, ed è componente essenziale della costruzione della sua essenza.

La mancata sintonia della normativa paesaggistica vigente nel nostro ordinamento con le indicazioni dettate dalla Convenzione europea del paesaggio, con riferimento al paesaggio agrario, si colora attualmente di una venatura di potenziale illegittimità costituzionale alla luce delle più recenti ed autorevoli tendenze interpretative dell'art. 117, comma 1, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. La disposizione, lo ricordo, introduce per la prima volta come limite alla potestà legislativa statale e regionale, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, che si affianca così al limite del rispetto delle norme costituzionali, già contemplato dalla precedente versione della norma.

La portata innovativa dell'introduzione di questo nuovo duplice limite, in particolare sotto il profilo del vincolo del rispetto degli obblighi internazionali, e la sua rilevanza sotto il profilo operativo, per lungo tempo sottovalutata dalla dottrina, è stata messa in luce con forza dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 (11). In tali pronunce la Corte ha affermato che devono considerarsi costituzionalmente illegittime le disposizioni legislative nazionali contrastanti in modo insanabile con quelle dettate dalla normativa internazionale, le quali, pur non avendo rango costituzionale, costituiscono norme «interposte» nel giudizio di costituzionalità, per effetto del rinvio agli obblighi internazionali contenuto nell'art. 117, comma 1, della Costituzione, a condizione che esse stesse non risultino incompatibili con le pertinenti disposizioni della Costituzione. Da ciò deriva la conseguenza che in presenza di norme nazionali in contrasto con disposizioni contenute in Trattati internazionali, il giudice, chiamato ad applicarle, dovrà sollevare questione di legittimità costituzionale di tali norme, senza poter procedere alla diretta disapplicazione.

Alla luce di queste considerazioni, si può osservare che le disposizioni contenute nel Codice Urbani che siano in contrasto con le indicazioni dettate dalla Convenzione sono da considerare potenzialmente passibili di dichiarazione di

(10) Assai ampia è la bibliografia sul tema della partecipazione. Per un compiuto quadro degli apporti della dottrina e della giurisprudenza in materia, ed una accurata analisi critica delle problematiche ad essa connesse, rinvio alla recente monografia di E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità «orizzontale»*, nella collana *Jura, Temi e problemi del diritto*, Studi. Discipline pubblicistiche, Pisa, 2010.

(11) Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348, in *Giust. civ.*, 2008, 53; Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 349, *ivi*, 2008, 585. Sul tema v. N. FERUCCI - G. STRAMBI, *Strumenti e attori nella gestione del paesaggio terrazzato del monte pisano*, in GALLI - RIZZO - CASELLA (a cura di), *Il paesaggio terrazzato del monte pisano tra permanenze e mutamenti*, Pisa, 2008, 26.

illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Anche sotto il profilo della partecipazione è ancora una volta il diritto agrario a rivelarsi più aderente con la Convenzione europea del paesaggio, rispetto al Codice Urbani, laddove ha adottato misure di tutela del paesaggio agrario, fondate non sull'imposizione dall'alto di un obbligo comportamentale, bensì sull'adesione volontaria dell'imprenditore ad un modello concertato di gestione del paesaggio. Il pensiero va in particolare a due tipologie contrattuali: il contratto di promozione e le convenzioni tra la pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli per favorire lo svolgimento di attività finalizzate – così recita l'art. 15 del d.lgs. n. 228/2001 di orientamento e modernizzazione del settore agricolo – «alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale».

La gestione negoziata del paesaggio agrario che trova espressione in questi modelli legislativi, richiamati dalle Regioni nei piani di sviluppo rurale, dove il recupero e la valorizzazione paesaggistica si attua con il coinvolgimento della popolazione che in quel paesaggio vive e lavora, sembra concretizzare il principio della partecipazione elevato dalla Convenzione europea del paesaggio a criterio guida delle forme di tutela, valorizzazione e recupero del paesaggio, così diffusamente disatteso allorquando si pone mano alla pianificazione paesaggistica.

La parte II del Codice Urbani, dedicata ai beni culturali in senso stretto, dedica una sia pur larvata attenzione ad alcuni segni del paesaggio agrario: le forme di architettura rurale (12).

La lettura coordinata dell'art. 10, comma 3, lett. *a*) e comma 4, lett. *d*) consente di affermare che le architetture rurali aventi interesse storico od etno-antropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale, rientrano nella categoria delle cose immobili, appartenenti ad enti pubblici, persone giuridiche private, o privati, che possono acquistare la qualifica di beni culturali, a seguito della dichiarazione di interesse culturale, di cui all'art. 13, che accerta la sussistenza in detti beni di un interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico particolarmente importante.

La dichiarazione dell'interesse culturale del bene, che chiude un complesso procedimento amministrativo, descritto dal Codice Urbani all'art. 14, è soggetta a trascrizione nei pubblici registri immobiliari con efficacia reale, e comporta la soggezione del bene medesimo alle misure di protezione e conservazione indicate dagli artt. 20 e seguenti del Codice Urbani, che comprendono il divieto di distruzione, deterioramento,

danneggiamento del bene, e la sua utilizzazione per usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione; l'obbligo di chiedere la preventiva autorizzazione al Ministero per i beni e le attività culturali per interventi di rimozione o demolizione, anche con successiva ricostruzione dei beni culturali, nonché l'autorizzazione della Soprintendenza per l'esecuzione di opere e di lavori di qualunque genere, al di fuori delle ipotesi di cui sopra, sui beni medesimi.

Il regime giuridico dei beni culturali comprende anche la soggezione dell'atto di trasferimento del diritto di proprietà o della detenzione del bene medesimo, al diritto di prelazione riconosciuto al Ministero per i beni e le attività culturali, ex art. 59 del Codice Urbani, con conseguente obbligo per l'alienante di denunciare al Ministero medesimo gli atti di trasferimento entro trenta giorni dalla relativa stipulazione.

La riflessione sul carattere di estrema frammentarietà e lacunosità che attualmente connota la tutela giuridica del paesaggio agrario a fronte della complessità degli interessi che si intrecciano al suo interno e alla loro potenziale conflittualità, rendono auspicabile e ormai improcrastinabile una rinnovata considerazione della materia da parte del legislatore, propedeutica alla formulazione di una disciplina *ad hoc*, organica e completa, in grado di armonizzare le diverse sfaccettature che connotano questa peculiare tipologia di paesaggio, sottraendolo alla applicazione della normativa paesaggistica di portata generale.

Non si può però nascondere che le aspettative in tal senso sembrano purtroppo destinate ad essere deluse alla luce di vicende non lontane nel tempo che emblematicamente rivelano la reiterata indifferenza del legislatore per la materia. Intendo riferirmi al destino che ha accomunato una proposta di legge in tema di percorsi, intesi come veicolo privilegiato per la conoscenza e valorizzazione del paesaggio, nonché come occasione per il recupero dei suoi valori naturalistici e architettonici, e ad un'altra dedicata specificamente alla tutela del paesaggio agrario, considerato nella sua globalità. Entrambe le proposte di legge si sono arenate sulle sponde del dibattito parlamentare e dunque relegate nell'alveo ahimè assai vasto delle occasioni perdute dal nostro legislatore.

All'agrarista, dunque, resta solo da concludere mestamente che, sotto il profilo legislativo, siamo ancora nella fase dell'alchimia e non certo in quella della medicina nella ricerca di forme di tutela e valorizzazione del paesaggio agrario. □

(12) Sull'architettura rurale come segno del paesaggio agrario, rinvio a N. FERRUCCI, *Architettura e paesaggio rurale tra permanenze, recuperi e*

*trasformazioni*, in questa Riv., 2010, 296.